

Tehnică pentru efectuarea verificărilor corespunzătoare⁷⁴. De asemenea, auditul a constatat că contractarea acestor lucrări s-a efectuat cu grave încălcări ale legislației privind achizițiile publice (în lipsa licitațiilor publice).

II.3.11. Deși PMC și entitățile din subordine sunt implicate în diferite litigii judiciare care pot influența negativ rapoartele financiare ale mun. Chișinău, evidența și evaluarea exhaustivă a acestor litigii nu sunt asigurate.

Auditul a constatat lipsa unui registru consolidat al litigiilor în care sunt implicate CMC/PMC și entitățile din subordine. Evidența se ține de fiecare specialist din Direcția juridică în Registrele de evidență a proceselor de judecată în care CMC/PMC este parte. La situația din 31.12.2017 s-a constatat implicarea CMC/PMC în 1909 litigii, inclusiv: în domeniul arhitectural-urbanistic, funciar și transport public - 1077 cauze, în domeniul relațiilor patrimoniale și comerțului - 458 cauze, în alte domenii - 374 cauze. Multe din aceste litigii sunt cu impact financiar, dar acesta nu este evaluat și înregistrat nici în rapoartele specialiștilor Direcției menționate.

Se exemplifică existența litigiilor privind obligarea CMC de a transmite gratuit terenuri aferente, dar în cadrul auditului este imposibil de evaluat impactul financiar al acestor litigii, din cauza lipsei înregistrării în evidența contabilă a terenurilor și a valorii lor.

Există multe procese de judecată între Oficiul Teritorial Chișinău al Cămarilor de Stat și CMC referitor la atribuirea în proprietate privată, darea în arendă, operarea modificărilor ce țin de hotarele terenurilor, precum și la obligarea de a elibera documente permissive unor agenți economici etc., în care efectul financiar nu este direct.

Din lipsa evaluării și evidenței patrimoniului aflat în litigiu, auditul a fost în imposibilitatea de a stabili cu precizie efectul financiar posibil al soluționării cazurilor. Analiza a 32 de litigii în care PMC are calitatea de reclamant privind încasarea plăților pentru folosirea terenurilor și chiriei încăperilor denotă că, în caz de soluționare pozitivă a cauzelor, bugetul municipal poate obține cca 6,0 mil. MDL. În cazul rezultatelor nefavorabile a 6 litigii analizate, în care PMC are calitatea de pârât, bugetul poate pierde 8,5 mil. MDL.

II.3.12. Auditul nu se poate expune asupra realității și regularității cheltuielilor de personal, din cauza lipsei statelor de personal și a schemelor de încadrare valabile. Totodată, salarizarea unor posturi s-a efectuat cu abateri de la cadrul legal existent, majorându-se nejustificat cheltuielile bugetului municipal cu cel puțin 13,4 mil. MDL⁷⁵.

Potrivit datelor raportului financiar, în anul 2017, cheltuielile de personal (cca 23 000 unități) au fost executate în sumă de 1270,9 mil. MDL, inclusiv 999,25 mil. MDL - pentru remunerarea muncii.

⁷⁴ Scrisoarea CCRM nr. 11/01-1026-18 din 19.09.2018.

⁷⁵ Anexa nr.4 la prezentul Raport.

Acest tip de cheltuieli este cel mai semnificativ în structura cheltuielilor bugetului mun. Chișinău (43,68%), iar efectuarea acestora în cadrul subdiviziunilor structurale ale PMC și al instituțiilor subordonate CMC a fost marcată de un șir de neregularități, după cum urmează.

Contrar normelor legale aplicabile⁷⁶, niciuna dintre structurile subordonate CMC verificate în cadrul auditului n-a aprobat statele de personal pentru anul 2017. Implicit, n-au fost respectate nici procedurile impuse de lege pentru validarea statelor de personal - aprobarea de către CMC⁷⁷ și avizarea de către Cancelaria de Stat⁷⁸, aceste structuri fiind excluse din procesul de proiectare a funcțiilor în interiorul efectivului-limită al structurilor subordonate, stabilit prin decizia CMC.

Schemele de încadrare ale Direcțiilor PMC auditate au fost întocmite în lipsa statelor de personal și n-au fost aprobate de CMC. Totodată, DGETS n-a prezentat schemele de încadrare Ministerului Finanțelor, pentru înregistrare⁷⁹, iar DGLCA și DGERRP le-au prezentat doar pentru o parte din personal (funcționarii publici). Or, legislația în vigoare prevede expres că în schemele de încadrare ale autorităților publice se includ toate funcțiile existente în cadrul autorității, inclusiv funcțiile de deservire tehnică și posturile auxiliare⁸⁰, iar înregistrarea poate avea loc doar după prezentarea copiei statului de personal valabil al autorității publice⁸¹.

Aparatul PMC, în perioada auditată, n-a dispus nici de stat de personal, nici de schemă de încadrare, fapt care a afectat legalitatea planificării și efectuării cheltuielilor de retribuire a muncii. Schema de încadrare a Aparatului PMC, care urma a fi pusă în aplicare din 01.01.2017, a fost prezentată Ministerului Finanțelor, pentru înregistrare, abia la 10.11.2017, fără a fi aprobată de către CMC. La 27.12.2017, Ministerul Finanțelor a refuzat înregistrarea acesteia, din motiv că a fost prezentată la finele anului de gestiune și nu avea anexat un stat de personal pe care să se întemeieze.

Schemele de încadrare ale DGETS și DETS de sector pentru anul 2017 au fost întocmite cu abateri de la cadrul legal, statutul unor funcții fiind avansat neîntemeiat în raport cu cel prevăzut de Normele privind instituirea subdiviziunilor structurale ale

⁷⁶ Art. 10 alin. (2) lit. c) din Codul muncii nr. 154-XV din 28.03.2003; art. 67 din Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

⁷⁷ Art. 14 alin. (2) lit. l) din Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006; art. 6 alin. (2) subpct. 1) lit. a) din Legea privind statutul mun. Chișinău nr. 136 din 17.06.2016.

⁷⁸ Pct. 21 din Metodologia cu privire la completarea și avizarea statului de personal, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009 privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.158-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

⁷⁹ Pct. 3 din Anexa nr. 2 la Ordinul ministrului finanțelor nr. 55 din 11.05.2012 cu privire la aprobarea formularelor-tip ale schemelor de încadrare pentru personalul angajat în sectorul bugetar.

⁸⁰ Anexa nr. 2 la Ordinul ministrului finanțelor nr. 55 din 11.05.2012 cu privire la aprobarea formularelor-tip ale schemelor de încadrare pentru personalul angajat în sectorul bugetar.

⁸¹ Pct. 27 din Metodologia cu privire la completarea și avizarea statului de personal, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009 privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.158-XVI din 04.07. 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

autorităților publice, aprobate prin HG nr.1001 din 26.12.2011⁸². Astfel, în schema de încadrare a aparatului DGETS au figurat: o funcție de „șef adjunct al direcției generale” în loc de „specialist principal” și o funcție de „șef al direcției”⁸³ în loc de „șef al secției”. În schemele de încadrare ale aparatelor DETS de sector, în loc de cele 5 funcții de șefi adjuncți ai DETS, urmau a fi instituite 5 funcții de specialiști principali. Chiar dacă unele dintre funcțiile menționate au fost vacante pe parcursul anului, cheltuielile suplimentare datorate determinării incorecte a statutului lor în schemele de încadrare au constituit suma de **52,65 mii MDL**.

În contextul abaterilor descrise mai sus, auditul consideră necesar să remarce că ultimul stat de personal al PMC (inclusiv al entităților subordonate CMC), aprobat regulamentar prin Decizia Consiliului municipal Chișinău, datează din anul 2004⁸⁴, deși, în condițiile modificării frecvente a organigramei și efectivului-limită ale PMC începând cu anul 2006, menținerea și aplicarea în continuare a aceluiași stat de personal nu erau posibile.

Cu referire la schemele de încadrare, auditul menționează că ultima dată acestea au fost aprobate de CMC prin Decizia nr. 1/53 din 11.02.2011⁸⁵. Ceva mai târziu, urmare adoptării Legii nr. 155 din 21.07.2011⁸⁶ și Legii nr. 48 din 22.03.2012⁸⁷, prin care s-a stabilit o nouă ierarhie a funcțiilor publice și un nou sistem de remunerare pentru funcționarii publici, a apărut necesitatea ajustării statelor de personal și a schemelor de încadrare ale autorităților publice la noile exigențe legislative. În pofida faptului că acest lucru ținea de atribuțiile CMC⁸⁸, Primarul general a aprobat scheme noi de încadrare pentru Aparatul PMC, preturile de sector și direcțiile din subordinea CMC în mod unipersonal, emițând Dispoziția nr. 533-dc din 06.12.2012⁸⁹.

Printre modificările promovate prin Dispoziția în cauză s-a numărat și schimbarea statutului unor funcții publice din cadrul structurilor subordonate CMC, acestea fiind transformate în posturi de deservire tehnică, cu stabilirea salariilor

⁸² Hotărârea Guvernului privind punerea în aplicare a unor acte legislative nr. 1001 din 26.12.2011.

⁸³ Șef adjunct al Direcției management preșcolar.

⁸⁴ Decizia CMC nr. 6/41 din 24.02.2004 „Cu privire la aprobarea statelor de personal ale aparatului Primăriei municipiului Chișinău, preturilor de sector, direcțiilor generale și direcțiilor Consiliului municipal Chișinău”.

⁸⁵ Decizia CMC nr. 1/53 din 11.02.2011 „Despre operarea de modificări în Decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 4/18 din 19.12.2003 și aprobarea schemelor de încadrare a personalului din Aparatul Primăriei municipiului Chișinău, preturile de sector, direcțiile generale și direcțiile Consiliului municipal Chișinău”.

⁸⁶ Legea nr. 155 din 21.07.2011 pentru aprobarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice.

⁸⁷ Legea nr. 48 din 22.03.2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici.

⁸⁸ Art. 14 alin. (2) lit. l) din Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006; art. 6 alin. (2) subpct. 1) lit. a) din Legea privind statutul mun. Chișinău nr. 136 din 17.06.2016.

⁸⁹ Dispoziția nr. 533-dc din 06.12.2012 cu privire la aprobarea schemelor de încadrare a personalului din Aparatul Primăriei municipiului Chișinău, preturile de sector, direcțiile generale și direcții, începând cu 1 aprilie 2012.

potrivit Hotărârii Guvernului nr. 710 din 26.09.2012⁹⁰. Astfel, doar în cadrul Aparatului PMC a fost modificat statutul pentru 27 de funcții.

În anul 2013, la solicitarea Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, Judecătoria Centru a anulat Dispoziția nr. 533-dc din 06.12.2012⁹¹, hotărârea primei instanțe fiind menținută de instanțele de apel și de recurs.

În pofida existenței unei hotărâri judecătorești definitive și executorii, PMC n-a întreprins acțiuni în vederea restabilirii funcțiilor publice care au pierdut acest statut urmare emiterii Dispoziției nr. 533-dc din 06.12.2012. Mai mult decât atât, la 21 octombrie 2013, în lipsa deciziei CMC, Primarul general a aprobat un nou stat de personal al Aparatului PMC, în care a stabilit o structură a funcțiilor asemănătoare cu cea din schema de încadrare aprobată prin Dispoziția nr. 533-dc, depășind însă cu 10 unități efectivul-limită de personal stabilit prin Decizia de aprobare a bugetului municipal pentru anul 2013⁹².

Având în vedere faptele expuse mai sus, auditul concluzionează că din 29.06.2006⁹³ până în prezent PMC a activat *de facto* în absența statelor de personal. Schemele de încadrare s-au elaborat anual, dar, de regulă, n-au fost aprobate de CMC, din lipsa statelor de personal, acestea bazându-se exclusiv pe efectivul-limită stabilit prin deciziile de aprobare a bugetului, uneori cu derogare și de la cifrele respective.

Cât privește structura funcțiilor reflectată în schemele de încadrare, aceasta n-a avut un suport juridic valid, întrucât n-a fost aprobată de CMC și nici supusă controlului administrativ al Cancelariei de Stat. În aceste condiții, planificarea cheltuielilor bugetare destinate retribuirii muncii, precum și însăși retribuirea muncii în cadrul PMC s-au efectuat neconform și discreționar, fiind bazate pe o proiectare arbitrară a funcțiilor și posturilor.

În cadrul auditului au fost depistate și alte curențe privind retribuirea muncii personalului angajat, după cum urmează.

În conformitate cu Decizia CMC nr. 14/2 din 18.12.2017⁹⁴, întocmită cu încălcarea normelor legale în vigoare⁹⁵, PMC a achitat angajaților structurilor din subordine premiul anual în mărime de 3 salarii lunare prevăzut pentru funcționarii publici din autoritățile publice locale (în total **8,24 mil. MDL**), fără a ține cont de existența, la finele anului 2016, a datoriilor creditoare cu termenul de achitare

⁹⁰ Hotărârea Guvernului nr. 710 din 26.09.2012 privind salarizarea personalului care efectuează deservirea tehnică și asigură funcționarea instanțelor judecătorești, a procuraturii și a autorităților administrației publice centrale și locale.

⁹¹ Hotărârea Judecătoriai Centru din 11.11.2013 pe dosarul 3CA-1120/13.

⁹² Decizia nr. 3/4 din 02.04.2013 cu privire la aprobarea bugetului municipal Chișinău pe anul 2013, prin care efectivul-limită al Aparatului Primăriei a fost stabilit în număr de 175 unități de personal.

⁹³ Data adoptării Deciziei CMC nr. 50/2 din 29.06.2006 „Despre operarea de modificări în Decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 4/18 din 19.12.2003 „Cu privire la aprobarea organigramelor Primăriei municipiului Chișinău și a subdiviziunilor Consiliului municipal Chișinău”.

⁹⁴ Decizia CMC nr. 14/2 din 18.12.2017 „Cu privire la aprobarea Regulamentului privind acordarea premiului anual persoanelor care dețin funcții de demnitate publică și funcționarilor publici din cadrul subdiviziunilor structurale ale autorităților administrației publice municipale și alocarea mijloacelor financiare pentru achitarea premiului anual”.

⁹⁵ Art. 9 alin. (5) din Legea nr. 48 din 22.03.2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici.

expirat: la cheltuieli - 30,25 mil. MDL, și la active financiare - 0,93 mil. MDL⁹⁶. În temeiul pct. 5 al Deciziei menționate, premiul anual a fost plătit și unor angajați care făceau parte din personalul tehnic și auxiliar al PMC, pentru care legea nu prevede o asemenea posibilitate.

Deși PMC n-a solicitat organelor de resort perfectarea dreptului de acces la secretul de stat pentru colaboratorii săi, în temeiul Dispoziției Primarului general nr. 622-dc din 23.10.2014, 3 persoane cu funcții de demnitate publică și un funcționar din cadrul Aparatului PMC au beneficiat de sporul la salariu pentru acces la secretul de stat, prevăzut de Legea nr. 245-XVI din 27.11.2008⁹⁷ și HG nr. 863 din 01.08.2006⁹⁸. Mai mult decât atât, acest spor a fost stabilit în mărime de 20% din salariul de bază, și nu de 10% din salariul lunar, cum este prevăzut de lege. Pentru perioada auditată, **suma sporului achitată neregulamentar a constituit 35,21 mii MDL**⁹⁹.

Persoanelor cu funcții de demnitate publică din cadrul PMC li s-au achitat **premii unice în sumă de 55,4 mii MDL**¹⁰⁰ în lipsa deciziei CMC, fapt ce contravine prevederilor Legii nr.355 din 23.12.2005¹⁰¹. Totodată, contrar normelor cuprinse în HG nr.331 din 28.05.2012¹⁰², unele persoane cu funcții de conducere din cadrul structurilor subordonate CMC au beneficiat de premii unice în quantum mai mare decât cel stabilit prin dispoziția organului ierarhic superior, cheltuielile angajate suplimentar constituind **17,14 mii MDL**¹⁰³.

Titularilor funcțiilor de deservire tehnică din cadrul DGLCA li s-a achitat un spor la salariu neprevăzut de lege, menit să compenseze pierderea statutului de funcționar public urmare Dispoziției Primarului general nr. 533-dc din 6.12.2012¹⁰⁴. Sporul în cauză s-a calculat începând cu anul 2013, în baza regulamentelor de premiere aprobate la nivel de Direcție. În perioada auditată suma sporului a constituit **665,1 mii MDL**.

În cadrul aceleiași Direcții, pe parcursul anului 2017, persoanele cu funcții de deservire tehnică au primit plăți de stimulare prevăzute doar pentru funcționarii publici¹⁰⁵ și personalul care asigură funcționarea autorităților administrative centrale

⁹⁶ Sursa: raportul financiar consolidat privind executarea bugetului PMC pentru anul 2016.

⁹⁷ Art. 31 din Legea cu privire la secretul de stat nr. 245-XVI din 27.11.2008.

⁹⁸ Pct. 2 din Hotărârea Guvernului cu privire la stabilirea sporurilor la salariul de funcție pentru acces permanent la secretul de stat nr. 863 din 01.08.2006.

⁹⁹ **Inclusiv: D.C. - 6927,19 MDL; N.G. - 17641,54 MDL; I.C. - 3261,42 MDL; V.D. - 7386,60 MDL.**

¹⁰⁰ **Inclusiv: D.C. - 9500 MDL; S.R. - 9500 MDL; N.G. - 27800 MDL; R.C. - 8600 MDL.**

¹⁰¹ Art. 8 alin. (3) din Legea nr. 355 din 23.12.2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar.

¹⁰² HG nr. 331 din 28.05.2012 privind salarizarea funcționarilor publici, pct. 8 subpct. 3.

¹⁰³ Șeful și șeful interimar ai DGERRP.

¹⁰⁴ Dispoziția nr. 533-dc din 06.12.2012 cu privire la aprobarea schemelor de încadrare a personalului din Aparatul Primăriei municipiului Chișinău, preturile de sector, direcțiile generale și direcții, începând cu 1 aprilie 2012.

¹⁰⁵ Art. 7¹ din Legea nr. 48 din 22.03.2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici.

subordonate Guvernului¹⁰⁶. Sumă totală a plăților de stimulare achitate neregulamentar în anul 2017 a constituit **349,84 mii MDL**.

Numărul de metodiști angajați în Cabinetul metodic municipal din cadrul DGETS a depășit limita prevăzută de HG nr.381 din 13.04.2006¹⁰⁷ cu 21 de funcții, fapt care a generat cheltuieli salariale suplimentare în sumă de circa **1125,93 mii MDL**.

Directorilor și directorilor adjuncți ai instituțiilor de învățământ finanțate prin intermediul contabilităților centralizate ale DGETS și DETS de sector li s-a calculat sporul pentru gradul didactic atât din salariul administrativ, cât și din sarcina didactică atribuită, fapt ce contravine prevederilor HG nr.381 din 13.04.2006¹⁰⁸. Urmare încălcării admise, DGETS și DETS de sector au suportat cheltuieli neregulamentare în sumă de **2834,66 mii MDL**, suma în cauză revenind sporului pentru gradul didactic calculat din salariul didactic.

Aceeași problemă a fost atestată și în cadrul unor instituții de învățământ bugetare trecute la autofinanțare. Astfel, la IPLT „Ștefan cel Mare”, în anul 2017, ca spor pentru gradul didactic din salariul didactic al conducătorilor s-au achitat neregulamentar **20,27 mii MDL**, iar la IPLT „Nicolae Iorga” - **26,26 mii MDL**¹⁰⁹.

II.3.13. Incertitudinile vizând clasificarea tranzacțiilor aferente contului 222 „Servicii”¹¹⁰ și contului 251 „Subsidii acordate întreprinderilor de stat și municipale”¹¹¹, precum și vizând reflectarea lor în rapoartele financiare au limitat auditul în expunerea asupra realității și regularității cheltuielilor.

Potrivit datelor raportate la 31.12.2017, la contul „Servicii” în total au fost executate 980,28 mil. MDL, dintre care de către DGTPCC - 452,54 mil. MDL, și de către instituțiile din domeniul învățământului - 383,24 mil. MDL.

La contul 251 „Subsidii acordate întreprinderilor de stat și municipale” au fost raportate cheltuieli în sumă de 345,4 mil. MDL¹¹².

Veridicitatea datelor raportate la aceste capitole a fost afectată de lipsa politicilor contabile unice pentru toate entitățile PMC, pentru tipurile de tranzacții similare, precum și de neasigurarea evidenței, conform principiilor contabilității de angajamente, a tranzacțiilor aferente serviciilor contractate și subsidiilor acordate,

¹⁰⁶ Pct. 6¹ din Hotărârea Guvernului privind salarizarea personalului care efectuează deservirea tehnică și asigură funcționarea instanțelor judecătorești, a procuraturii și a autorităților administrației publice centrale și locale nr. 710 din 26.09.2012.

¹⁰⁷ Hotărârea Guvernului cu privire la condițiile de salarizare a personalului din unitățile bugetare nr.381 din 13.04.2006, Anexa nr.1, Tabelul nr. 3, Nota 4.

¹⁰⁸ Hotărârea Guvernului cu privire la condițiile de salarizare a personalului din unitățile bugetare nr.381 din 13.04.2006, Anexa nr.1, pct.6.

¹⁰⁹ Suma a fost calculată începând cu data trecerii la autofinanțare - 01.07.2017.

¹¹⁰ Grupa de conturi 222 „Servicii” reprezintă prestarea anumitor lucrări sau producerea anumitor rezultate tangibile (bunuri) sau intangibile (lucrări) în baza unui contract sau acord de prestare a serviciilor.

¹¹¹ Grupa de conturi 251 „Subsidii acordate întreprinderilor de stat și municipale” este destinată generalizării informației privind cheltuielile pentru plata subsidiilor întreprinderilor de stat și municipale.

¹¹² DGTPCC - în sumă de 179,1 mil. MDL (51,86%), și DGLCA - în sumă de 88,7 mil. MDL (25,67%).